

Curso Regulação e Defesa do Consumidor

Módulo I: Democracia e Participação Social em Regulação

Realização e Apoio:



Ministério da Justiça
Secretaria de Direito Econômico
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
Conselho Federal do Fundos de Direitos Difusos



Banco Interamericano
de Desenvolvimento



FORD FOUNDATION

Teorias e práticas da regulação

Marcos Vinicius Pó

Brasília, 30 de junho de 2009

Agenda

1. O mercado e a regulação
2. Tipos de regulação: econômica e social
3. Teorias e características da regulação
4. O modelo de agências
5. Autonomia e controle
6. Agências e os grupos de interesse
7. O mito do distanciamento e o papel das agências no mercado
8. Agências reguladoras no Brasil

Mercado e regulação

- Os mercados são poderosos elementos capazes de trazer à sociedade:
 - Geração de riquezas;
 - Inovações tecnológicas
 - Aperfeiçoamento da qualidade de produtos e serviços
- Todavia, isso só ocorre dentro de algumas condições que muitas vezes não são verificadas na prática, levando a distorções que podem colocar os consumidores e a sociedade em risco

Por que regular?

- Falhas de mercado
 - Monopólios e poder de mercado
 - Competição imperfeita
 - Assimetria de informação
 - Externalidades
- Necessidade de incentivar determinadas atividades econômicas
- Questões morais e éticas: há direitos e valores que os mercados não são capazes de suprir:
 - Justiça
 - Igualdade
 - Interesse público

Por que regular?

- Mais que a propriedade, o que efetivamente determina os resultados de um mercado são os incentivos dos agentes econômicos.
- Assim, o setor público deve elaborar mecanismos para que o fornecimento de bens e serviços seja eficiente, atenda às necessidades de saúde e segurança da sociedade e respeite os seus valores.



REGULAÇÃO

Tipos de regulação

- Na literatura econômica e política de origem norte-americana entende-se como regulação qualquer forma de restrição governamental nas atividades executadas por agentes privados.
- Todavia, há uma distinção entre dois tipos básicos de regulação:
 - Econômica: preços, tarifas, condições de entrada e saída em mercados
 - Social: temas como saúde e segurança

Regulação econômica

- Objetos: preços; tarifas; condições de entrada, permanência e saída em mercados; incentivos econômico-financeiros.
- Em mercados competitivos:
 - Condições de entrada e saída
 - Requisitos para operação
 - Exemplos: seguros, sistema financeiro, planos de saúde...
- Em mercados monopolistas: buscar os resultados de um mercado competitivo
 - Taxas de retorno, price cap, inovação, investimentos prudentes...
 - Exemplos: telefonia fixa, distribuição e transmissão de energia elétrica

Regulação social

- Objetos: saúde, segurança, informações, padrões técnicos, direitos sociais
- O principal objetivo da regulação social é proteger o cidadão que está em uma situação de hipossuficiência.
- Enquadram-se nessa categoria temas como vigilância em saúde, licenciamento de medicamentos, normas de rotulagem, padrões de segurança em equipamentos, níveis de contaminação, entre outros.

Poderees do Estado e a regulação

- **Poder Concedente**
 - titular da obrigação da prestação do serviço e responsável por decidir sobre a sua política de oferta.
- **Poder Regulador**
 - não é diretamente responsável pela prestação do serviço, mas deve zelar pelas regras estabelecidas. Executado normalmente pela burocracia (agência).
- A regulação é uma atividade inerente ao Estado em qualquer economia de mercado, sejam os serviços de natureza privada ou pública

Formas institucionais de regulação

- **Por mecanismos de mercado**
- **Pelo Estado**
 - Endógena: provimento do serviço
 - Direta:
 - Pelo Executivo central
 - Ministérios, secretarias
 - Indireta:
 - Autarquias
 - Agências autônomas
- **Mercado + Estado**
- Esses arranjos podem se combinar de maneira formal ou informal

Instrumentos de regulação

- A regulação de um setor econômico ou de empresas pode se dar utilizando uma combinação dos seguintes instrumentos:
 1. Legislação;
 2. Contratos;
 3. Estabelecimentos de regras e padrões;
 4. Fiscalização;
 5. Aplicação de sanções.

Teorias da regulação

- Três grandes linhas teóricas
 - Interesse público: a regulação como forma de corrigir problemas sociais e econômicos do mercado
 - Econômica: a regulação como forma de proteção de interesses privados (captura)
 - Institucional: a regulação como forma de garantia dos contratos
- A inspiração teórica das agências brasileiras e parte das europeias é a última.
- Ela se baseia na Nova Economia Institucional, que trata dos impactos do direito de propriedade e a garantia do cumprimento dos contratos no desenvolvimento econômico.

Características das ações regulatórias

- Restrição ou direcionamento da ação de atores privados (interesse)
- Necessidade de expertise técnico
- Necessidade de informação
- Delegação de graus significativos de autoridade para legislar sobre um setor para um agente não-eleito

Modelo de agências

- Criação norte-americana
 - No sistema administrativo norte-americano quase todos os órgãos governamentais são agências
- Final do século XIX: agências estaduais voltadas para a defesa da concorrência e o controle dos monopólios naturais locais.
- 1887: Interstate Commerce Commission – ICC
- As modernas agências reguladoras surgiram com o New Deal, década de 1930.
- Entre 1960 e 1980 houve outra fase de criação de agências, principalmente para a regulação social.



Agências pelo mundo

- Europa:

- A regulação por meio de agências passaram a ser vistas apenas da forma que entendemos hoje após a onda de privatizações e reforma do Estados das décadas de 1980 e 1990, especialmente no Reino Unido.
- Mercado Comum Europeu: necessidade de garantir regras similares nos diferentes países
- Isomorfismo

- América Latina

- O principal motivador foram as privatizações e a necessidade de atração de investimentos
 - Garantia de contratos em setores onde há investimentos pesados e de longo prazo de retorno (sunk costs)
- Necessidade de estabilidade de regras
- Isomorfismo

Por que delegar poder regulatório?

- Delegar poder regulatório significa que os Poderes Executivo e/ou Legislativo significa:
 - Auto-incapacitação
 - Possibilidade de desvios dos interesses
- Modelo dos EUA: delegação origina-se normalmente no Legislativo:
 - onde os custos de delegação são menores que aqueles de decisões impopulares e da falta de informação e expertise
- Modelo latino americano: delegação origina-se no Executivo:
 - busca de credibilidade (atrair investimentos), através de estabilidade de regras e procedimentos

Autonomia das agências e estabilidade de regras e contratos

- Uma das grandes preocupações do modelo regulatório brasileiro foi o de obter credibilidade para a atração de investimentos.
- Convém lembrar que essa estabilidade depende não apenas das agências, mas de toda a estrutura institucional de um país: Legislativo, Executivo, Judiciário, regras informais, federalismo...
- A autonomia das agências reguladoras passou a ser considerada o principal mecanismo para garantir regras e contratos.

Estabilidade x Controle

- Todavia, a busca pela estabilidade acabou se tornando uma negação do controle das agências
- Isso contraria os princípios da democracia, que não pode aceitar instituições governamentais não estarem submetidas ao controle da sociedade e dos representantes políticos.
- Isso nos leva à seguinte questão:
- **Como garantir que agências com autonomia atendam aos interesses da sociedade?**

Controle da ação regulatória

- **Modelo norte-americano**
 - O Congresso controla as agências através do orçamento, de ações de oversight e eventualmente por meio da revisão das decisões;
 - O Executivo possui divisões especializadas em garantir uma unidade na ação regulatória (Office of Management and Budget)
 - As agências devem tornar públicos os seus procedimentos, decisões e justificativas (Administrative Procedures Act – 1946).
 - Via alarme de incêndio: denúncia de desvios do regulador pelos cidadãos, organizados ou não, e pela mídia.
- **Outras formas de controle**
 - Judicial
 - Transparência dos processos e decisões
 - Controle social: debate e publicização dos posicionamentos

Autonomia e Controle

- Instrumentos de autonomia
 - Mandatos
 - Orçamento
 - Estrutura organizacional
 - Níveis de autoridade (escopo de atuação)
- Instrumentos de controle
 - Prestação de contas
 - Legislativo
 - Aberta à sociedade
 - Procedimentos de decisão
 - Controle social
 - Judiciário

Agências e os grupos de interesse

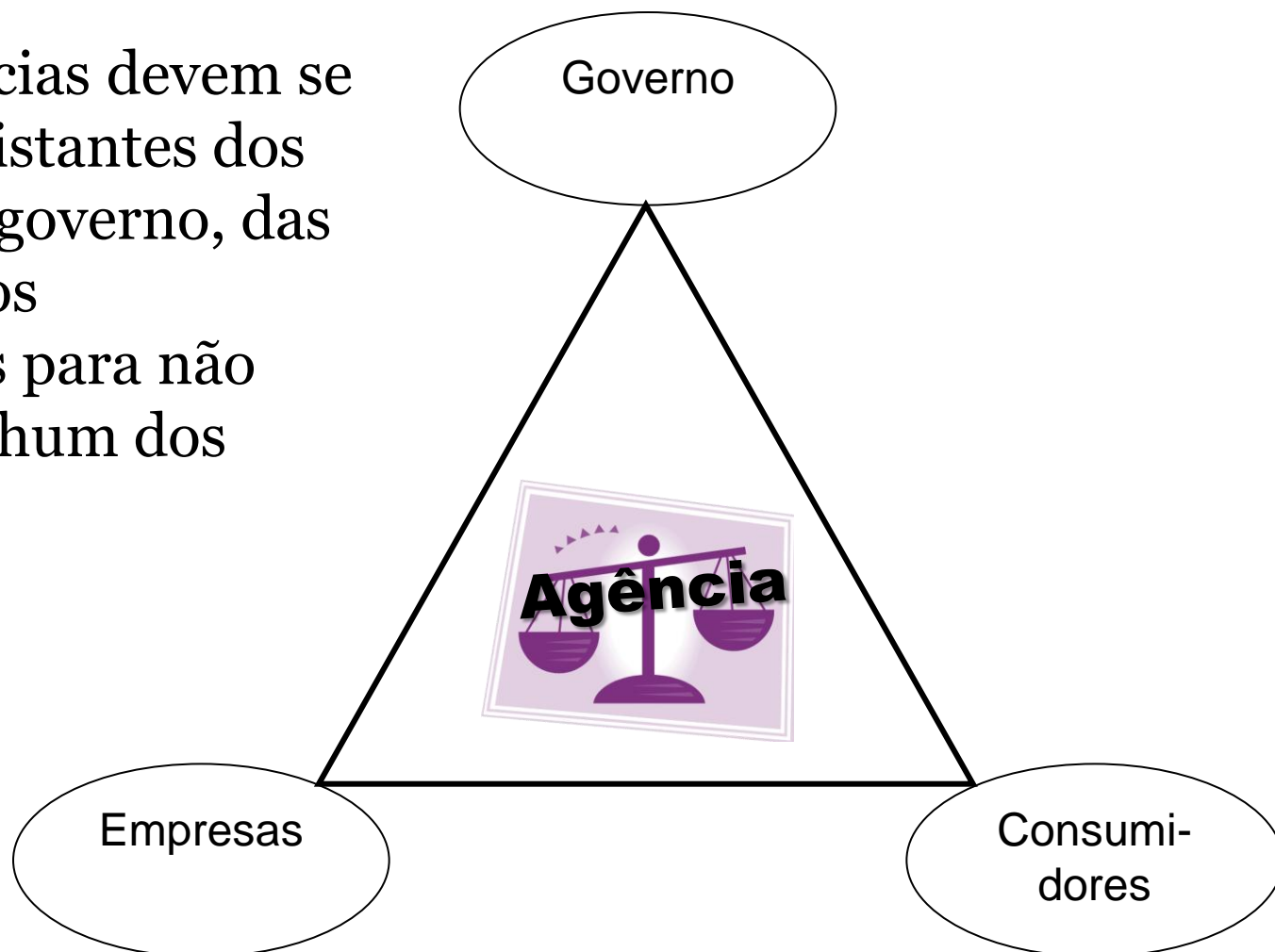
- Regular é impor limites e dar oportunidades aos atores econômicos...
- ... portanto eles sempre possuirão interesse em influenciar os seus resultados
- A literatura econômica da regulação mostrou como ela poderia ser usada para proteger agentes econômicos contra concorrência e demandas dos consumidores, ou seja, **capturavam os reguladores**
 - Essa literatura criticava fortemente a regulação e embasou o movimento de desregulação ocorrido nos EUA e Reino Unido na década de 1980.

Agências e os grupos de interesse

- **Formas de captura**
 - **Direta**
 - Assimetria de informação
 - Proximidade e identificação
 - Limitar o acesso a alguns grupos, formal ou informalmente
 - **Indireta**
 - Por meio de grupos políticos

O mito do distanciamento [1/2]

- Mito: as agências devem se manter equidistantes dos interesses do governo, das empresas e dos consumidores para não favorecer nenhum dos lados.



O mito do distanciamento [2/2]

- Fato: a regulação existe com o objetivo primordial de fazer o mercado funcionar de forma eficiente e justa, corrigindo externalidades e minimizando falhas. Portanto ela deve atuar onde isso estiver ocorrendo.
- No caso de serviços públicos deve também buscar as medidas justas de rentabilidade versus modicidade.
- Imparcialidade, assim, não é equidistância nem mediação, é ater-se a esses objetivos com uma visão de longo prazo e a despeito das pressões dos diversos atores.

Papel das agências no mercado: o exemplo inglês

- OFCOM – Office of Communications

3(1) It shall be the principal duty of Ofcom, in carrying out their functions;

 - (a) to further the interests of citizens in relation to communications matters; and
 - (b) to further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition.
- OFGEM – Office of the Gas and Electricity Markets
 - Ofgem is the Office of the Gas and Electricity Markets. Protecting consumers is our first priority. We do this by promoting competition, wherever appropriate, and regulating the monopoly companies which run the gas and electricity networks.
- FSA – Food Standards Agency
 - The Food Standards Agency is an independent Government department set up by an Act of Parliament in 2000 to protect the public's health and consumer interests in relation to food.

Agências e proteção do consumidor na OCDE

- Para a discussão de novos regulamentos, nos 30 países que fazem parte da OCDE a consulta a organizações de proteção dos consumidores é:
 - Habitual em 27;
 - Obrigatória em 17, incluindo Alemanha, Holanda, Reino Unido, Portugal, Nova Zelândia e Irlanda;

Fonte: OECD (2007), "Towards Better Measurement of Government", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing.

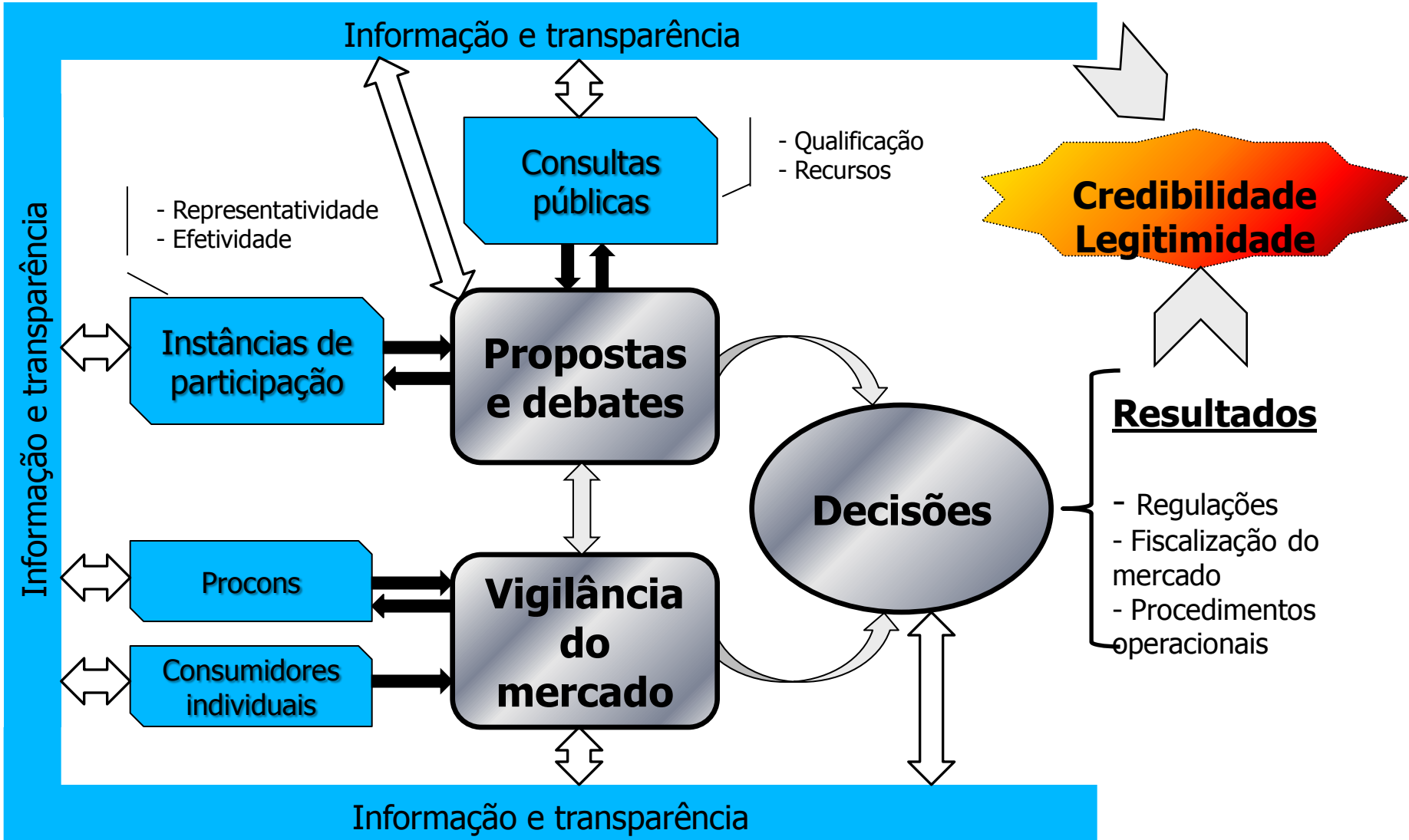
Agências reguladoras no Brasil

- Dezembro 1995: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE)
 - agências autônomas (reguladoras e executivas)
 - Não houve a definição de um modelo de agências. O processo foi definido setorialmente.
- Uma série de motivações diferentes levou à implantação das agências brasileiras
 - Busca de credibilidade regulatória para a privatização e a quebra do monopólio do Estado
 - Eficiência e modernização
 - Reforço da estrutura governamental em setores relevantes
 - Isomorfismo

Elementos para uma boa estrutura regulatória

- Marcos regulatórios com objetivos claros;
- Atuação pró-ativa contra falhas e problemas do mercado;
- Reguladores fortes e capacitados em todas as dimensões da ação regulatória (técnicas, direitos, econômicas...);
- Integração com outras instituições governamentais, tais como defesa da concorrência, do consumidor, entre outras;
- Mecanismos de prestação de contas, informação e de controle efetivos, incluindo o controle social;
- Processos e pressupostos decisórios claros, que facilitem a participação dos interessados.

Consumidores no processo regulatório



Questões do modelo regulatório brasileiro

- Técnica versus política
 - “Nenhuma política pode ser puramente técnica, pois está nutrida por suposições subjacentes (e politicamente pertinentes) e/ou porque está sujeita a incertezas técnicas. Para qualquer problema, mesmo muito específico, existem várias soluções de boa relação custo-benefício e tecnicamente plausíveis” (Schneider, 1994: 110)
- Procedimentos de participação e prestação de contas pouco definidos;
- Falta de clareza nas decisões e em seus pressupostos;
- Entraves e dificuldades para a participação social;
- Falta de integração com as instituições de defesa do consumidor e da concorrência.

Obrigado

Marcos Pó

marcospo@idec.org.br